

Hubungan Kewenangan antara Kepala Daerah dengan DPRD dalam Sistem Pemerintahan Daerah Perspektif *Siyāsah Syar'iyah*

Noranisa¹

¹IAIN Pontianak, e-mail: noranisah0205@gmail.com

Histori Naskah

Diserahkan:
17-01-2026

Direvisi:
25-03-2026

Diterima:
24-04-2026

ABSTRACT

This study aims to examine the relationship of authority between Regional Heads and Regional People's Representative Councils (DPRD) within the framework of regional governance and to analyze it from the perspective of Siyāsah Syar'iyah. This research applies a normative legal method using statutory, conceptual, and Islamic law approaches. The results of the study show that, normatively, the relationship between Regional Heads and DPRD is a partnership based on the principle of checks and balances, in which the DPRD carries out legislative, budgeting, and supervisory functions, while the Regional Head performs executive functions. However, in practice, this relationship is often influenced by political conflicts, institutional disharmony, and abuse of authority, which hinder the implementation of regional governance. From the perspective of siyāsah syar'iyah, such a relationship should be based on the principles of deliberation (shura), justice, trustworthiness (amānah), and supervision (hisbah) in order to realize public welfare. Therefore, strengthening integrity, political ethics, and commitment to the values of justice and public benefit is essential in the administration of regional government to achieve good governance.

Keywords : Regional Heads, DPRD, Regional Government, *Siyāsah Syar'iyah*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji hubungan kewenangan antara Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam kerangka tata kelola pemerintahan daerah serta menganalisis perspektif *siyāsah syar'iyah*. Penelitian ini menerapkan metode hukum normatif dengan menggunakan pendekatan hukum undang-undang, konseptual, dan hukum Islam. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, secara normatif, hubungan antara Kepala daerah dan DPRD secara normatif bersifat kemitraan yang berlandaskan prinsip *checks and balances*, di mana DPRD menjalankan peran legislatif, penganggaran, dan pengawasan, sementara kepala daerah menjalankan fungsi eksekutif. Namun dalam praktiknya, hubungan tersebut seringkali dipengaruhi oleh konflik politik, ketidakharmonisan kelembagaan, dan penyalahgunaan kewenangan, yang berdampak menghambat penyelenggaraan pemerintah daerah. Dalam perspektif *siyāsah syar'iyah*, hubungan tersebut seharusnya berdasarkan pada prinsip musyawarah (*syūrā*), keadilan, amanah dan pengawasan (*hisbah*) untuk mewujudkan kemaslahatan masyarakat. Oleh karena itu, penguatan integritas, etika politik, dan komitmen terhadap nilai-nilai keadilan dan kemaslahatan sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam mewujudkan good governance.

Kata Kunci : Kepala Daerah, DPRD, Pemerintahan Daerah, *siyāsah syar'iyah*

Corresponding Author : Noranisa, IAIN Pontianak, Jl. Letnan Jenderal Soeprapto No. 19, Benua Melayu Darat, Kec. Pontianak Selatan, Kota Pontianak, Kalimantan Barat, Indonesia, e-mail: noranisah0205@gmail.com

PENDAHULUAN

Hubungan kewenangan antara kepala daerah dan DPRD pada dasarnya telah banyak dikaji oleh peneliti sebelumnya. Namun demikian, sebagian besar penelitian tersebut masih menggunakan kerangka regulasi lama, seperti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sehingga belum sepenuhnya merefleksikan dinamika terbaru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Padahal, saat ini telah berlaku Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 yang membawa perubahan signifikan dalam pengaturan hubungan kewenangan antara kepala daerah dan DPRD, khususnya dalam aspek kemitraan, pembagian fungsi, dan mekanisme pengawasan. Oleh karena itu, penelitian ini memiliki kebaruan dengan mengkaji kembali hubungan kewenangan tersebut berdasarkan regulasi terbaru serta mengintegrasikannya dengan perspektif *siyāsah syar'iyah*

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia menganut prinsip desentralisasi, Melalui kebijakan otonomi daerah pemerintah pusat memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Penguatan otonomi daerah tersebut secara normatif diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Ayat (6) bahwa: “*Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan Masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.*” (Huda, 2009; Indonesia, 2014).

Dalam kerangka tersebut, Kepala daerah dan DPRD ditempatkan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki kedudukan sejajar dalam menjalankan fungsi pemerintahan. DPRD berperan sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang menjalankan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, sedangkan kepala daerah bertindak sebagai pemegang kekuasaan eksekutif yang menjalankan roda pemerintahan dan pelayanan publik. Hubungan antara keduanya dirancang dalam pola kemitraan dengan prinsip *check and balance* (Hutabarat & Banjarnahor, 2025) guna mencegah terjadinya pemusatan kekuasaan serta memastikan adanya kontrol terhadap jalannya pemerintahan daerah.

Namun demikian, realitas empiris menunjukkan bahwa hubungan kewenangan antara kepala daerah dan DPRD tidak selalu berjalan harmonis sebagaimana yang diidealkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam berbagai kasus, hubungan tersebut justru diwarnai oleh konflik politik, tarik-menarik kepentingan, serta disharmoni dalam proses pengambilan kebijakan, terutama dalam pembahasan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Kondisi ini tidak jarang menimbulkan kebuntuan (*deadlock*) dalam pengambilan keputusan yang pada akhirnya berdampak pada terhambatnya pembangunan daerah dan menurunnya kualitas pelayanan publik (Mulkan & Aprita, 2023).

Konflik terjadi di berbagai daerah lain, seperti ketegangan antara Tri Rismaharini dengan DPRD Surabaya dalam pembahasan kebijakan tata ruang dan anggaran, (TEMPO, 2011) serta dinamika hubungan antara Bobby Nasution dengan DPRD Kota Medan yang diwarnai kritik terhadap kebijakan pembangunan dan pengelolaan anggaran daerah. Fenomena ini menunjukkan bahwa konflik antara kepala daerah dan DPRD merupakan persoalan yang cukup umum dalam praktik pemerintahan daerah di Indonesia.

Lebih lanjut, konflik kewenangan dalam pemerintahan daerah tidak hanya terjadi dalam relasi formal antara DPRD dan kepala daerah, tetapi juga dapat muncul dalam hubungan antarlevel pemerintahan daerah. Hal ini tampak dalam kasus yang terjadi wilayah Sulawesi Selatan, khususnya dalam dinamika hubungan antara gubernur dan kepala daerah di kawasan Luwu Raya. Pada tahun 2026, Andi Sudirman Sulaiman menghadapi polemik terkait pernyataannya mengenai aspirasi pemekaran wilayah Luwu Raya. Pernyataan tersebut



menimbulkan reaksi dari masyarakat dan tokoh daerah karena dianggap tidak sensitif terhadap aspirasi lokal (Andi Bunayya, 2026). Kondisi ini menunjukkan adanya persoalan dalam koordinasi kewenangan serta belum optimalnya mekanisme *check and balance* dalam merespons aspirasi masyarakat secara proporsional.

Contoh tersebut menunjukkan bahwa hubungan kewenangan dalam pemerintahan daerah tidak hanya menghadapi persoalan normatif, tetapi juga persoalan praktis yang kompleks, baik secara horizontal antara kepala daerah dan DPRD maupun secara vertikal dan koordinatif antar kepala daerah. Ketidakharmonisan tersebut mengindikasikan bahwa prinsip *check and balance* dan kemitraan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan belum sepenuhnya berjalan efektif dalam praktik. Akibatnya, tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat sering kali tidak tercapai secara optimal.

Dalam konteks ini, diperlukan suatu pendekatan normatif yang tidak hanya berlandaskan hukum positif, tetapi juga mempertimbangkan nilai-nilai etis dan filosofis dalam hukum Islam. Salah satu pendekatan yang relevan adalah melalui perspektif *siyāsah syar'iyah*, yaitu konsep pengelolaan kekuasaan dalam Islam yang bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan umat. Dalam *siyāsah syar'iyah*, kekuasaan dipandang sebagai amanah yang harus dijalankan secara adil, transparan, dan bertanggung jawab, serta berorientasi pada kepentingan masyarakat luas.

Dengan demikian, analisis hubungan kewenangan antara kepala daerah dan DPRD dalam perspektif *siyāsah syar'iyah* menjadi penting untuk menilai sejauh mana praktik pemerintahan daerah di Indonesia telah sesuai dengan nilai-nilai keadilan, musyawarah, dan kemaslahatan. Pendekatan ini tidak hanya memberikan landasan normatif yang lebih komprehensif, tetapi juga menawarkan solusi etis dalam mengatasi berbagai permasalahan yang muncul dalam hubungan kelembagaan di tingkat daerah.

Sejalan dengan hal tersebut, penelitian ini bertujuan untuk: (1) menganalisis hubungan kewenangan antara kepala daerah dan DPRD dalam pemerintahan daerah; dan (2) mengkaji hubungan antara kepala daerah dan DPRD perspektif *siyāsah syar'iyah*, khususnya dalam kerangka prinsip *syūrā*, keadilan, amanah, dan *hisbah*.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (yuridis normatif) yang bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis hubungan kewenangan antara kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam sistem pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, serta ditinjau dalam perspektif *siyāsah syar'iyah*. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan menelaah bahan pustaka atau data sekunder yang berfokus pada norma hukum yang berlaku (Soekanto, 1986). Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menelaah ketentuan hukum terkait hubungan kewenangan kepala daerah dan DPRD, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dengan mengkaji konsep pembagian kekuasaan, *check and balance*, serta pendekatan keislaman melalui perspektif *siyāsah syar'iyah* untuk menilai kesesuaiannya dengan prinsip musyawarah (*syūrā*), keadilan (*al-'adl*), amanah, dan pengawasan (*hisbah*). Sumber bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, serta bahan hukum sekunder berupa buku hukum tata negara, literatur Ushul Fiqh dan *siyāsah syar'iyah*, artikel jurnal ilmiah, dan sumber relevan lainnya. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), sedangkan analisis dilakukan secara



kualitatif dengan metode deskriptif-analitis untuk menggambarkan dan menilai hubungan kewenangan tersebut dalam perspektif hukum positif dan hukum Islam, serta penarikan kesimpulan dilakukan secara deduktif dari ketentuan umum ke hal yang lebih spesifik.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Hubungan Kewenangan Kepala daerah dan DPRD dalam Pemerintahan Daerah

Dalam tiga dasawarsa terakhir (1970-1990-an), pemerintah di negara-negara berkembang mengimplementasikan bermacam kebijakan desentralisasi. Sebagai konsep desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan negara demokrasi sejak lama (Huda, 2019). Desentralisasi sebagai konsep terus berkembang seiring dengan meningkatnya kesadaran akan pentingnya partisipasi masyarakat dan pembagian kewenangan dalam negara demokrasi. Dalam konteks ini, desentralisasi tidak hanya dipahami sebagai pelimpahan kewenangan administratif, tetapi juga sebagai upaya untuk menciptakan pemerintahan yang lebih responsif, transparan, dan akuntabel.

Di Indonesia, dinamika desentralisasi mengalami perubahan signifikan pasca berakhirnya era Orde Baru pada tahun 1998. Reformasi politik yang terjadi pada periode tersebut mendorong terjadinya perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan, termasuk dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah (Manan, 2001). Salah satu tonggak penting adalah lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Undang-undang ini menjadi simbol pergeseran paradigma dari sistem pemerintahan yang sentralistik menuju sistem desentralistik yang memberikan kewenangan luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 membawa implikasi besar terhadap struktur dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah. Daerah diberikan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, termasuk dalam pengelolaan sumber daya, penyelenggaraan pelayanan publik, serta pengambilan kebijakan strategis di tingkat lokal (Budiardjo, 2003). Namun demikian, dalam implementasinya, undang-undang ini juga menghadapi berbagai tantangan, seperti belum siapnya kapasitas kelembagaan daerah, lemahnya koordinasi antara pusat dan daerah, serta munculnya konflik kewenangan antara kepala daerah dan DPRD.

Seiring dengan perkembangan tersebut, pemerintah kemudian melakukan penyempurnaan regulasi melalui lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian diperbarui kembali melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Perubahan regulasi tersebut menunjukkan adanya dinamika dalam mencari format ideal hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, sekaligus hubungan kewenangan antara kepala daerah dan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Perkembangan kebijakan desentralisasi di Indonesia tidak hanya berdampak pada distribusi kewenangan antara pusat dan daerah, tetapi juga memengaruhi relasi kekuasaan di tingkat lokal. Dalam hal ini, hubungan antara kepala daerah dan DPRD menjadi salah satu aspek penting yang menentukan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hubungan kewenangan antara kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia merupakan manifestasi dari prinsip desentralisasi yang menempatkan kedua institusi tersebut sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa:

“Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah.” (Indonesia, 2014).



Ketentuan ini menunjukkan bahwa kepala daerah dan DPRD memiliki legitimasi yang setara sebagai pelaksana pemerintahan daerah yang memperoleh mandat dari rakyat.

Kemudian dilanjutkan dalam Pasal 207 bahwa:

- (1) *“Hubungan kerja antara DPRD dan kepala daerah didasarkan atas kemitraan yang sejajar.”*
- (2) *Hubungan kemitraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan dalam bentuk:*
 - a. *persetujuan bersama dalam pembentukan Perda;*
 - b. *penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD;*
 - c. *persetujuan terhadap kerja sama yang akan dilakukan Pemerintah Daerah;*
 - d. *rapat konsultasi DPRD dengan kepala daerah secara berkala; dan*
 - e. *bentuk lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*

Dalam kerangka kewenangan, kepala daerah memiliki fungsi eksekutif, termasuk sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 284 bahwa:

“Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.” dan Pasal 1 Ayat 4 bahwa:

“Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah”

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa terdapat pembagian kewenangan yang jelas antara fungsi eksekutif yang dijalankan oleh kepala daerah dan fungsi representatif-legislatif yang dijalankan oleh DPRD.

Berbeda dengan sistem pemerintahan pusat yang menganut pemisahan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah hanya dilaksanakan oleh dua unsur utama, yaitu DPRD dan kepala daerah. Salah satu teori pembagian kekuasaan adalah teori Montesquieu yang membagi kekuasaan negara menjadi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Agar tiga bidang kekuasaan tersebut dapat saling mengontrol dan terjadi keseimbangan kekuasaan perlu diterapkan prinsip *checks and balances*, di mana pembagian kekuasaan dimaksudkan untuk mencegah terjadinya konsentrasi kekuasaan pada satu pihak (Urbinati dan Warren dalam, 2017). DPRD menjalankan fungsi pembentukan Perda bersama kepala daerah, membahas dan menyetujui anggaran daerah, serta melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah. Di sisi lain, kepala daerah memiliki kewenangan untuk melaksanakan Perda, menyusun dan mengajukan APBD, serta menjalankan kebijakan publik di daerah.

Menurut J. Kaloh Setidak-tidaknya ada tiga bentuk hubungan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD (Mambu, 2012):

1. Bentuk komunikasi dan tukar menukar informasi;
2. Bentuk kerjasama atas beberapa subyek, program, masalah dan pengembangan regulasi;
3. Klarifikasi atas berbagai permasalahan.

Menurut Sadu, ada beberapa prinsip dasar dalam hubungan kerja antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Prinsip dasar tersebut yaitu bahwa kebijakan mengenai keuangan, organisasi, barang dan tata ruang harus dibicarakan antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai wakil rakyat. Sekurang- kurangnya ada enam aspek hubungan antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(DPRD) yang secara nyata terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu (Mambu, 2012):

1. Penyusunan kebijakan daerah;
2. Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
3. Kebijakan strategis kepegawaian;
4. Kebijakan strategis pengelolaan barang;
5. Laporan keterangan pertanggungjawaban;
6. Kebijakan pengawasan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan anggaran

Namun demikian, dalam praktiknya hubungan kewenangan tersebut tidak selalu berjalan harmonis. Sejumlah kasus menunjukkan adanya konflik antara kepala daerah dan DPRD yang berimplikasi pada terganggunya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu contoh yang menonjol adalah konflik antara Basuki Tjahaja Purnama dengan DPRD DKI Jakarta pada tahun 2015 dalam pembahasan APBD, yang dipicu oleh perbedaan pandangan terkait transparansi anggaran dan dugaan “anggaran siluman” (Detiknews, 2015). Konflik ini menyebabkan keterlambatan pengesahan APBD dan berdampak pada terhambatnya pelaksanaan program pembangunan daerah. Selain itu, pada masa kepemimpinan Anies Baswedan, juga terjadi ketegangan dengan DPRD DKI Jakarta terkait polemik anggaran, seperti kasus anggaran lem aibon yang menimbulkan perdebatan publik dan kritik dari DPRD terhadap perencanaan anggaran pemerintah daerah (Liputan6, 2019).

Penyusunan kebijakan daerah dalam bentuk Peraturan Daerah merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai wakil rakyat seharusnya menjadi sumber inisiatif, ide, dan konsep mengenai berbagai Peraturan Daerah karena merekalah yang seharusnya mengetahui secara tepat kebutuhan dan keinginan masyarakat (hak inisiatif). Namun dalam kenyataan sebagian besar Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mandul dalam menggunakan hak inisiatif.

Secara analitis, konflik tersebut umumnya terjadi pada tiga aspek utama, yaitu pembahasan anggaran daerah (APBD), perumusan kebijakan strategis, dan pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD. Faktor penyebabnya meliputi perbedaan kepentingan politik antara kepala daerah dan DPRD, lemahnya komunikasi dan koordinasi kelembagaan, serta rendahnya komitmen terhadap prinsip *good governance*. Selain itu, faktor kepemimpinan dan integritas juga sangat berpengaruh terhadap kualitas hubungan kewenangan tersebut.

Dengan demikian, bahwa meskipun secara normatif hubungan kewenangan antara kepala daerah dan DPRD telah dirancang dalam kerangka kemitraan yang sejajar dan *check and balance*, namun dalam praktiknya masih sering terjadi disharmoni yang berpotensi menghambat efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, diperlukan penguatan sinergi kelembagaan, peningkatan kualitas komunikasi politik, serta internalisasi nilai-nilai etika pemerintahan agar hubungan kewenangan tersebut dapat berjalan secara optimal dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

B. Hubungan Kewenangan Kepala daerah dan DPRD Perspektif *Siyāsh Syar’iyyah*

Hubungan kewenangan antara kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam sistem pemerintahan daerah dapat dianalisis melalui perspektif *Siyāsh Syar’iyyah* (Khallaf, n.d.) yaitu suatu konsep dalam hukum Islam yang menekankan bahwa kekuasaan merupakan amanah yang harus dijalankan untuk mewujudkan kemaslahatan (*maslahah*) umat.

Secara konseptual, hubungan antara DPRD dan kepala daerah dapat dianalogikan dengan relasi antara *ahl al-halli wa al-‘aqd* dan *ulil amri* sebagaimana dikemukakan oleh Al-



Mawardi dalam karya monumentalnya *Al-Ahkam al-Sulthaniyyah*. Pokok pikiran Al-Mawardi menegaskan bahwa kekuasaan dalam pemerintahan Islam harus dijalankan melalui pembagian peran yang jelas antara pihak yang menetapkan dan mengawasi kebijakan (*ahl al-halli wa al-'aqd*) dan pihak yang melaksanakan pemerintahan (*ulil amri* atau imam). *Ahl al-halli wa al-'aqd* memiliki fungsi strategis dalam memberikan legitimasi, melakukan musyawarah, serta mengawasi jalannya pemerintahan, sedangkan *ulil amri* bertanggung jawab dalam menjalankan kebijakan publik demi kemaslahatan umat (Mawardi, 2020).

Lebih lanjut, Al-Mawardi menekankan bahwa hubungan antara kedua unsur tersebut harus dilandasi prinsip keadilan, amanah, dan tanggung jawab, serta tidak bersifat absolut, melainkan saling mengontrol untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Dalam hal ini, *ahl al-halli wa al-'aqd* memiliki kewenangan untuk menasihati, mengoreksi, bahkan mengganti pemimpin apabila tidak lagi menjalankan amanah dengan baik (Mawardi, 2020). Dengan demikian, jika dianalogikan dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, DPRD dapat diposisikan sebagai representasi *ahl al-halli wa al-'aqd* yang menjalankan fungsi legislasi dan pengawasan, sedangkan kepala daerah berperan sebagai *ulil amri* yang melaksanakan kebijakan pemerintahan. Relasi ini menunjukkan adanya keseimbangan kekuasaan (*checks and balances*) yang sejalan dengan prinsip *Siyāsah Syar'iyah* dalam mewujudkan pemerintahan yang adil dan berorientasi pada kemaslahatan. Prinsip ini diperkuat oleh firman Allah dalam QS. An-Nisa ayat 59:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ
 ۞ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

“Wahai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nabi Muhammad) serta *ululamri* (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, kembalikanlah kepada Allah (*Al-Qur'an*) dan Rasul (sunahnya) jika kamu beriman kepada Allah dan hari Akhir. Yang demikian itu lebih baik (bagimu) dan lebih bagus akibatnya (di dunia dan di akhirat)” (LPMQ, 2022).

Ayat tersebut memerintahkan untuk taat kepada Allah, Rasul, dan *ulil amri*, selama tidak bertentangan dengan nilai-nilai kebenaran dan keadilan. Dalam perspektif *Siyāsah Syar'iyah*, hubungan kewenangan antara DPRD dan kepala daerah setidaknya didasarkan pada empat prinsip utama, yaitu:

1. Prinsip *Syūrā* (Musyawarah)

Prinsip *syūrā* merupakan dasar utama dalam pengambilan keputusan dalam Islam sebagaimana ditegaskan dalam QS. *Asy-Syūrā* ayat 38:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ

“(juga lebih baik dan lebih kekal bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan dan melaksanakan salat, sedangkan urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah di antara mereka. Mereka menginfakkan sebagian dari rezeki yang Kami anugerahkan kepada mereka” (Afsaruddin, 2003).

Dalam konteks pemerintahan daerah, prinsip ini tercermin dalam proses pembentukan Perda dan pembahasan APBD antara DPRD dan kepala daerah. Secara analitis, musyawarah tidak hanya dimaknai sebagai prosedur formal, tetapi sebagai proses deliberatif untuk mencapai keputusan terbaik yang mencerminkan kepentingan masyarakat. Ketika hubungan DPRD dan kepala daerah tidak dilandasi musyawarah yang sehat, maka yang muncul adalah dominasi kekuasaan atau konflik politik.

2. Prinsip Keadilan (*Al-‘Adl*)

Prinsip keadilan sebagai landasan hubungan kewenangan ditegaskan dalam QS. Al-Maidah ayat 8:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَا نُ قَوْمٍ عَلَىٰ آلَا تَعْدِلُوا إِيَّاهُ هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ

“Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu penegak (kebenaran) karena Allah (dan) saksi-saksi (yang bertindak) dengan adil. Janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlakulah adil karena (adil) itu lebih dekat pada takwa. Bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah Maha Teliti terhadap apa yang kamu kerjakan” (Afsaruddin, 2003).

Ayat tersebut memerintahkan agar berlaku adil dan tidak dipengaruhi oleh kebencian terhadap suatu kelompok. Hal ini menunjukkan bahwa dalam hubungan antara DPRD dan kepala daerah, setiap kebijakan harus didasarkan pada kepentingan masyarakat secara luas, bukan kepentingan politik tertentu.

3. Prinsip Amanah (Tanggung Jawab Kekuasaan)

Kekuasaan dalam Islam merupakan amanah yang harus dipertanggungjawabkan, sebagaimana ditegaskan dalam Prinsip ini sejalan dengan firman Allah dalam QS. An-Nisa ayat 58:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada pemiliknya. Apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu tetapkan secara adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang paling baik kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat” (Afsaruddin, 2003).

Rasulullah SAW. juga bersabda: “Setiap kalian adalah pemimpin dan setiap pemimpin akan dimintai pertanggungjawaban atas yang dipimpinnya” (al-Bukhārī, 1437).

Hadis ini memberikan penegasan bahwa kepala daerah dan DPRD memiliki tanggung jawab moral dan spiritual dalam menjalankan kewenangannya. Penyalahgunaan kekuasaan dan konflik kepentingan merupakan bentuk pelanggaran terhadap prinsip amanah yang bertentangan dengan nilai-nilai Islam.

4. Prinsip *hisbah* (Pengawasan / *amr ma ‘rūf nahy munkar*)

Selain itu, fungsi pengawasan (*hisbah*) yang dijalankan oleh DPRD sejalan dengan konsep *amr ma ‘rūf nahy munkar* dalam Islam, sebagaimana firman Allah dalam QS. Ali Imran ayat 104:

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ ۗ وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

“Hendaklah ada di antara kamu segolongan orang yang menyeru kepada kebajikan, menyeru (berbuat) yang makruf, dan mencegah dari yang mungkar. Mereka itulah orang-orang yang beruntung” (Afsaruddin, 2003).

Ayat tersebut memerintahkan adanya sekelompok orang yang mengajak kepada kebaikan dan mencegah kemungkaran.

DPRD dalam hal ini menjalankan fungsi pengawasan terhadap kepala daerah sebagai bentuk kontrol terhadap jalannya pemerintahan. pengawasan dalam perspektif *siyāsah syar'iyah* tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga bersifat moral untuk memastikan bahwa kebijakan pemerintah daerah tetap berada dalam koridor keadilan dan kemaslahatan.

Namun demikian, dalam praktiknya hubungan kewenangan antara DPRD dan kepala daerah sering kali belum sepenuhnya mencerminkan nilai-nilai tersebut. Konflik politik, tarik-menarik kepentingan dalam pembahasan anggaran, serta penggunaan kewenangan sebagai alat tekanan politik menunjukkan adanya penyimpangan dari prinsip *syūrā*, keadilan, dan amanah. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi sistem pemerintahan daerah masih belum sepenuhnya selaras dengan prinsip-prinsip *siyāsah syar'iyah*.

Dengan demikian, penguatan hubungan kewenangan antara DPRD dan kepala daerah dalam perspektif *Siyāsah Syar'iyah* memerlukan internalisasi nilai-nilai Al-Qur'an dan Hadis dalam praktik pemerintahan. Nilai-nilai tersebut mencakup musyawarah, keadilan, amanah, dan pengawasan yang berorientasi pada kemaslahatan masyarakat. Oleh karena itu, keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak hanya ditentukan oleh kepatuhan terhadap hukum positif, tetapi juga oleh sejauh mana nilai-nilai syariah diimplementasikan dalam praktik kekuasaan.

PENUTUP

Hubungan kewenangan antara DPRD dan kepala daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menempatkan keduanya sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang berkedudukan sejajar dan bersifat kemitraan. Pembagian kewenangan tersebut tercermin dalam fungsi DPRD sebagai legislasi, anggaran, dan pengawasan, serta kepala daerah sebagai pelaksana kebijakan (eksekutif), yang secara normatif mencerminkan prinsip *checks and balances*. Namun, dalam praktiknya hubungan tersebut belum sepenuhnya ideal karena sering dipengaruhi oleh kepentingan politik, lemahnya komunikasi kelembagaan, dan kurangnya integritas, sehingga menimbulkan disharmoni dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam perspektif *siyāsah syar'iyah*, hubungan kewenangan antara DPRD dan kepala daerah dipandang sebagai amanah yang bertujuan mewujudkan kemaslahatan umat. Relasi tersebut seharusnya didasarkan pada prinsip *syūrā* (musyawarah), *al-'adl* (keadilan), *amānah* (tanggung jawab), dan *hisbah* (pengawasan), sehingga setiap kebijakan berorientasi pada kepentingan publik secara adil dan transparan. Akan tetapi, dalam praktiknya masih terdapat penyimpangan dari prinsip-prinsip tersebut akibat dominasi kepentingan politik, sehingga diperlukan penguatan nilai-nilai etika pemerintahan berbasis *siyāsah syar'iyah* agar hubungan kewenangan menjadi lebih harmonis dan berorientasi pada kemaslahatan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Afsaruddin, A. (2003). Al-Qur'an. *American Journal of Islam and Society*, 20(1), 158–160. <https://doi.org/10.35632/ajis.v20i1.1887>
- al-Bukhārī, M. ibn I. (1437). *Ṣaḥīḥ al-Bukhārī*. 'Atha'at al 'Ilmi. <https://shamela.ws/book/1376/3018>
- Andi Bunayya. (2026). *Setahun Andi Sudirman-Fatmawati Pimpin Sulsel, Dampak di Luwu Raya Dipertanyakan*. TribunPalopo.Com.
- Budiardjo, M. (2003). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama.
- Detiknews. (2015). *Kronologi Ahok vs DPRD, Dari "Dana Siluman" Sampai Hak Angket Baca artikel detiknews, 'Kronologi Ahok vs DPRD, Dari "Dana Siluman" Sampai Hak Angket' selengkapnya* <https://news.detik.com/berita/d-2844167/kronologi-ahok-vs-dprd-dari-dana-siluman-sampai-hak->.
- Huda, N. (2009). Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 16(32), 83889.
- Huda, N. (2019). *Hukum Pemerintahan Daerah*. Penerbit Nusa Media.
- Hutabarat, C. L., & Banjarnahor, D. N. (2025). Analisis fungsi pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah dalam UUD sebelum reformasi dan UUD sesudah reformasi. *Innovative: Journal of Social ...*, 5, 3203–3214.
- Indonesia, P. P. (2014). *Undang-undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. <https://peraturan.bpk.go.id/details/38685/uu-no-23-tahun-2014>
- Khallaf, P. A. W. (n.d.). *Ilmu Usuf Fikih*. Toha Putra.
- Liputan6. (2019). *HEADLINE: Anggaran Janggal di APBD DKI Jakarta, Niat Korupsi atau Salah Sistem?*
- LPMQ. (2022). *Qur'an Kemenag*. Lajnah Pentashihan mushaf Al-Qur'an. <https://quran.kemenag.go.id/>
- Mambu, B. R. (2012). Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah. *Universitas Sam Ratulangi, XX/No. 3/A(3)*, 92–103.
- Manan, B. (2001). *Menyongsong fajar otonomi daerah*. Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia.
- Mawardi, I. A. (2020). *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah: Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam*. Darul Falah.
- Mulkan, H., & Aprita, S. (2023). *Hukum Otonomi Daerah*.
- Soekanto, S. (1986). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Penerbit CV. Rajawali.
- TEMPO. (2011). *Konflik Wali Kota dan DPRD Surabaya*.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. (n.d.). *UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH*.
- Urbinati dan Warren dalam. (2017). Badan Pengkajian MPR RI. *Badan Pengkajian MPR RI*, 1, viii–251.

